



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVII Curso de Especialização em Relações Internacionais**

**A atuação do Brasil nas negociações do Protocolo de Nagoia sobre
Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos
Benefícios Derivados de sua Utilização e os entraves para sua
ratificação no plano doméstico**

Raquel Barbosa Simões

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientadora: Professora Cristina Yumie Anoki Inoue

Brasília

2015

Resumo

Este artigo analisa a participação brasileira nas negociações do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização e as dificuldades para sua ratificação no Congresso Nacional. O objetivo do trabalho é demonstrar os interesses divergentes dos atores nacionais sobre o assunto, que se revelam no empenho dos negociadores brasileiros para aprovação do Protocolo no nível internacional e na dificuldade de ratificação do instrumento no nível doméstico. O artigo apresentará a teoria dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam como base teórica para identificar os entraves para a ratificação do Protocolo no nível doméstico e as consequências da não ratificação para a participação brasileira no regime internacional de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Protocolo de Nagoia. Política Externa brasileira.

Abstract

This article examines the Brazilian participation in the negotiations of the Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources and investigates the difficulty in the ratification process of the Protocol in the National Congress. The aim of the present study is to focus on the difference of interests of the national actors. At the international level the Brazilian negotiators have committed to the signature of the Protocol whereas domestically the National Congress has not yet concluded the ratification process of the Protocol. The article will present the two-level games theory developed by Robert D. Putnam in order to identify the obstacles to the ratification of the Protocol domestically. The article also examines the consequences of non-ratification for the Brazilian participation in the international regime of access and benefit sharing of genetic resources.

Key-words: Environment. Nagoya Protocol. Brazilian Foreign Policy.

Introdução

O presente artigo analisa a participação do Brasil nas negociações do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização e as dificuldades para sua ratificação no nível doméstico.

O Protocolo de Nagoia, que entrou em vigor em outubro de 2014, é um documento de importância central para os países detentores de recursos naturais abundantes. O Brasil concentra a maior biodiversidade do mundo, estimando-se que possua cerca de 20% de todas as espécies vegetais e animais do planeta.

As negociações do Protocolo iniciaram-se no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), em 2002, quando os países concordaram sobre a importância da assinatura de um instrumento vinculante que pudesse garantir, de maneira efetiva, a inibição da apropriação indevida de recursos genéticos. Durante o processo negociador, que durou quase uma década, houve intenso debate entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente usuários e detentores da maior parte dos recursos genéticos mundiais.

O Brasil participou ativamente das negociações do Protocolo, assumindo posição de liderança dos países em desenvolvimento e do Grupo dos Países Megadiversos e Afins durante a Conferência das Partes COP-10, realizada em Nagoia, em outubro de 2010, ocasião em que o documento foi assinado. Apesar da ativa participação brasileira nas negociações, até o momento, o Protocolo não foi ratificado pelo Congresso Nacional.

O artigo apresentará, na primeira seção, a teoria de jogos de dois níveis de Robert D. Putnam para explicar como os interesses divergentes no plano doméstico vinculam-se aos interesses internacionais do país e, dessa forma, servir como marco teórico para compreensão da demora na ratificação do Protocolo.

Na segunda seção, serão apresentados os conceitos e o funcionamento da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) e do Protocolo de

Nagoia, bem como será explicitada a diferença entre o TIRFAA e o Protocolo de Nagoia.

A terceira seção apresentará uma breve análise do contexto histórico que levou à assinatura do Protocolo de Nagoia. Inicialmente, será analisada a evolução do tratamento das questões ambientais pela política externa brasileira. Posteriormente, será apresentado o histórico das negociações do Protocolo no âmbito da CDB e a análise da participação brasileira. A quarta seção, por sua vez, apresentará os entraves para a internalização do Protocolo e as consequências na demora da ratificação para a participação do Brasil no regime internacional de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios.

A conclusão do artigo apresentará uma síntese dos tópicos abordados ao longo do trabalho e terá por objetivo evidenciar a divergência de interesses dos atores nacionais na questão do acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios, que se revelam no empenho dos negociadores brasileiros para aprovação do Protocolo no nível internacional e na dificuldade de ratificação do instrumento no nível doméstico. Por fim, o trabalho tentará demonstrar como a demora na ratificação do acordo expõe a incoerência do Brasil no plano internacional, o que poderá afetar a participação e a capacidade de liderança do país no regime internacional inaugurado após a assinatura do Protocolo de Nagoia.

1.Marco Teórico: jogos de dois níveis

A teoria dos jogos de dois níveis foi desenvolvida pelo cientista político norte-americano Robert D. Putnam e fornece uma análise de como as políticas domésticas e as relações internacionais podem estar vinculadas.

Putnam (2010, p.153) propõe a divisão do processo de negociação em duas fases: a primeira, chamada por ele de nível I, em que ocorre a barganha entre os negociadores no plano internacional e a elaboração de um acordo provisório; e a segunda, ou nível II, em que ocorrem as discussões entre os grupos domésticos sobre a conveniência da ratificação do instrumento acordado no nível internacional.

As duas fases não ocorrem necessariamente de maneira sequencial. Pode haver barganhas no nível II antes de se negociar no nível I, ou a expectativa da ratificação no nível II pode influenciar as barganhas do negociador no nível I, ou ainda, a possibilidade de rejeição no nível II pode simplesmente abortar as negociações no nível I. Há também a possibilidade de o processo ser interativo entre os dois níveis durante a negociação. (PUTNAM, 2010:153)

No caso do processo brasileiro de negociação do Protocolo de Nagoia, verifica-se que as duas fases ocorreram de maneira sequencial. Inicialmente, houve negociação do documento internacional com participação de atores interessados no tema. Após a assinatura do acordo no plano internacional é que se iniciaram os debates domésticos no âmbito do Legislativo nacional.

Putnam (2010:154) enfatiza a importância dos “win sets” ou “conjuntos de vitórias”, que seriam o “conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos, ou seja, alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores quando colocados em votação”. Cada ator teria um “win set” diferente influenciando no resultado das negociações, que coincidiria com as posições contidas onde os diferentes “win sets” se sobrepõem. Para o autor, de maneira geral, quanto maiores os “win sets”, mais prováveis serão os acordos no nível I.

A análise da teoria dos jogos de dois níveis considera a importância da chamada defecção involuntária, que se refere à incapacidade de um agente concluir um acordo devido ao fracasso de uma ratificação. Quanto menores os “win sets”, maior será o risco da defecção involuntária. (PUTNAM, 2010:154-155).

Putnam (2010:157) indica as três determinantes principais que afetam os “win sets”:

- I) As preferências e coalizões do nível II: o autor prevê a possibilidade de haver grupos domésticos favoráveis ou desfavoráveis à celebração do acordo no nível I. Neste sentido, devem-se analisar as forças “isolacionistas” e “internacionalistas” em cada situação.

Putnam também considera os casos em que os interesses dos grupos domésticos dos países em negociação são homogêneos (PUTNAM,

2010:158), situação em que quanto maior o ganho alcançado no nível I, maiores as chances de ratificação. Ao contrário, quando os interesses são heterogêneos, as negociações internas tendem a ser mais complicadas.

Deve-se ressaltar que há variações nas taxas de participação dos grupos domésticos no processo de ratificação. Se os custos ou benefícios do acordo forem muito concentrados, os grupos domésticos que serão mais afetados tenderão a exercer mais influência no processo de ratificação. Deve-se considerar, neste caso, a importância do nível de politização do assunto que será objeto do acordo. (PUTNAM, 2010:159)

No caso da ratificação do Protocolo de Nagoia pelo Congresso brasileiro, verifica-se que a atuação da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), coalizão que reúne parlamentares defensores dos interesses do agronegócio, tem influência decisiva no atraso da internalização do acordo no Brasil. A incerteza quanto aos possíveis efeitos negativos do Protocolo nas atividades do agronegócio brasileiro é observada como maior empecilho para a ratificação do acordo no âmbito doméstico.

Para Putnam, o vínculo entre os temas no nível I e II é indispensável para compreender a interação entre as políticas doméstica e internacional. O autor chama esse vínculo de conexão sinérgica: "a interdependência econômica multiplica as oportunidades de alteração das coalizões domésticas ao criar entrelaçamentos políticos para além das fronteiras nacionais". (PUTNAM, 2010:160)

- II) As instituições políticas do nível II: os procedimentos para ratificação afetam os "win sets". Neste sentido, a exigência de dois terços de votos no parlamento para ratificação tornará os "win sets" menores do que no caso de uma exigência de votação por maioria simples. A separação de poderes, como nos casos das Repúblicas, também restringe os "win sets",

o que aumenta o poder de barganha, mas restringe a cooperação internacional.

Verifica-se essa situação no processo brasileiro de ratificação do Protocolo de Nagoia, tendo em vista que há separação de Poderes no país e, por determinação do inciso VIII do artigo 84 da Constituição Federal, cabe ao Poder Legislativo referendar os tratados assinados pelo Poder Executivo. Além disso, o processo legislativo brasileiro prevê a votação de projetos de lei nas duas Casas do Congresso e requer maioria absoluta, caso o tratado internacional seja incorporado como lei complementar.

Para Putnam (2010:162), quanto maior a autonomia dos líderes em relação ao grupo doméstico do nível II, maiores serão os "win sets" e maiores as chances de concluir o acordo internacional. Da mesma forma, a teoria dos jogos de dois níveis indica que quanto maior a autonomia do Estado em relação às pressões domésticas, mais fraca é sua posição de barganha internacional. (PUTNAM, 2010:162)

- III) Estratégias dos negociadores do nível I: ao lidar com os dois níveis, os negociadores enfrentam um dilema tático, pois ao conseguir um maior número de "win sets" no nível II, ele acaba por enfraquecer sua posição de negociação no nível I.

Putnam ressalta a importância das compensações paralelas que podem ser oferecidas a grupos domésticos, a fim de persuadi-los a ratificar o acordo. No caso de uma compensação paralela em uma negociação internacional, o custo-benefício deve ser muito bem analisado para não haver prejuízo à nação.

Putnam (2010:164) acredita que há preferência pela negociação com negociadores de alto escalão, como chefes de governo, em razão de disporem de mais compensações paralelas no nível II.

Em geral, os negociadores do nível I não têm informações suficientes sobre a política doméstica do nível II, o que aumenta a incerteza sobre os "win sets". Isso pode ser tanto um instrumento de barganha para o negociador como um obstáculo para as negociações, uma vez que a incerteza sobre os "win sets" pode aumentar a preocupação com a possibilidade de defecção involuntária. Para Putnam (2010: 165), no jogo de dois níveis, um negociador de sucesso ou maximizador de utilidade deve convencer o oponente que o seu "win set" é incomum, isto é, que o acordo certamente será ratificado, mas a ratificação de um acordo um pouco mais favorável ao oponente é improvável. Informações mais precisas sobre as preferências e sensibilidade dos grupos domésticos podem melhorar consideravelmente os ganhos conjuntos e as chances de ratificação do acordo. (PUTNAM, 2010:164-165).

As táticas de barganha são mais difíceis em situações que envolvem os jogos de dois níveis em razão dos grupos domésticos. Parte da atuação diplomática, inclusive, tem por objetivo enfraquecer possíveis restrições domésticas. Há, ainda, os casos em que a pressão internacional influencia a política doméstica, o que pode contribuir para a cooperação internacional. (PUTNAM, 2010:165)

2. A Convenção da Diversidade Biológica, o TIRFAA e o Protocolo de Nagoia

2.1. Convenção da Diversidade Biológica (CDB)¹

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) é um tratado que estabelece normas e princípios que devem reger o uso e a proteção da diversidade biológica nos países. A CDB foi acordada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e assinada por 193 países, tornando-se um dos regimes internacionais com maior adesão. O acordo entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993, declarado Dia Mundial da Biodiversidade pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil incorporou a CDB ao seu arcabouço jurídico por meio do Decreto Nº 2.519, de 16 de março de 1998.

A Convenção refere-se à biodiversidade em relação aos ecossistemas, às espécies e aos recursos genéticos, e está estruturada sobre três bases principais: a conservação

¹ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>

da diversidade biológica; o uso sustentável da biodiversidade; e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

2.1.1. Histórico das negociações da CDB

A preocupação com o futuro das espécies e dos ecossistemas motivou a ONU a estabelecer, em 1988, um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de especialistas em diversidade biológica, a fim de avaliar a conveniência de celebrar um acordo que pudesse garantir a preservação e o uso sustentável da diversidade biológica. Os especialistas deveriam levar em consideração a necessidade de repartir os custos e benefícios entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como meios para apoiar as comunidades locais².

Em 1991, o Grupo *Ad Hoc* passou a ser denominado Comitê Intergovernamental Negociador. Os trabalhos do Comitê culminaram com a Conferência de Nairobi para Adoção do Texto Acordado da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 22 de maio de 1992. A Convenção foi aberta a assinatura em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro³.

Deve-se destacar a atuação do Brasil durante a negociação da CDB, no sentido de evitar que os recursos biológicos fossem apresentados como "bens comuns da humanidade". Dessa forma, o Brasil logrou o reconhecimento da soberania dos países sobre seus recursos naturais, algo inédito em uma Convenção até então. Ademais, o Brasil conseguiu que fosse reconhecida a necessidade de compensar as comunidades locais e indígenas pela utilização de seu conhecimento tradicional. (LAGO, 2009, p. 150)

² Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>

³ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>

2.1.2. Funcionamento da CDB⁴

A Convenção é uma espécie de arcabouço legal para diversas outras convenções e acordos ambientais mais específicos, como o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança; o Protocolo de Nagoia; o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA); e as Diretrizes de Bonn.

A Conferência das Partes (COP) é o órgão governamental e decisório no âmbito da CDB, o qual implementa as diretrizes da Convenção por meio de decisões tomadas em reuniões periódicas. As COPs iniciaram-se em 1994, em Nassau, Bahamas. A partir da COP-4, realizada em Bratislava, em 1998, as reuniões passaram a ser bienais. Cada reunião da COP tem duração de duas semanas, durante as quais os países signatários decidem temas específicos da Convenção. Dessas decisões podem derivar protocolos, programas de trabalho ou apenas metas específicas.

2.2.TIRFAA

O Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA) é um instrumento internacional acordado no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que visa à proteção da agrobiodiversidade da qual depende a segurança alimentar da população mundial.⁵

2.2.1. Histórico das negociações

A necessidade de estabelecimento desse acordo foi considerada inicialmente durante a COP-2, realizada em Jacarta, em 1995. Na ocasião, reconheceu-se a natureza especial da biodiversidade agrícola, e, por iniciativa da FAO, realizou-se uma adequação aos procedimentos rotineiros de intercâmbio de recursos genéticos relativos à alimentação aos princípios da CDB. Essa iniciativa culminou com o estabelecimento do TIRFAA. O Tratado foi acordado durante a 31ª Sessão da FAO,

⁴ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>

⁵ Informação obtida no sítio eletrônico <http://www.planttreaty.org/>

em 2001, e entrou em vigor em 2004. O instrumento foi ratificado pelo Brasil em 2006. (REIFSCHNEIDER, 2015:5-6)

2.2.2. Funcionamento do TIRFAA

A inovação principal do Tratado foi a instituição de um Sistema Multilateral (SM) de acesso a recursos genéticos e distribuição de benefícios, por meio do qual 64 espécies vegetais, que juntas correspondem a 80% dos alimentos derivados de plantas, ficam facilmente acessíveis em um “pool” global de recursos genéticos que é gratuitamente disponível para os signatários do Tratado para usos específicos, como pesquisa e alimentação. As nações que têm acesso aos recursos genéticos disponíveis no Sistema Multilateral concordam em repartir os benefícios oriundos do seu uso por meio de mecanismos de repartição de benefícios estabelecidos no acordo. (REIFSCHNEIDER, 2015:5-6)

O Tratado também prevê a proteção do conhecimento tradicional dos agricultores e facilita a participação deles nos processos decisórios nacionais relativos à conservação e ao uso sustentável, assegurando-lhes os benefícios do uso dos recursos genéticos. O Tratado também garante a proteção de culturas locais, que são fonte de alimentação, por meio da promoção do desenvolvimento e manutenção de diversos sistemas de plantação. (REIFSCHNEIDER, 2015:5-6)

2.3. Protocolo de Nagoia⁶

O Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização é um acordo suplementar no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), que provê um arcabouço jurídico para a implementação efetiva de um dos três objetivos basilares da CDB. O Protocolo foi adotado em 29 de outubro de 2010, durante a COP-10, realizada em Nagoia, Japão, e entrou em vigor no dia 12 de outubro de 2014.

O Protocolo determina que os países devem estabelecer legislações nacionais claras, bem como providenciar a emissão de uma autorização de acesso (ou equivalente) como prova de consentimento prévio informado da parte provedora do acesso ao

⁶ Informações obtidas no sítio eletrônico da Convenção da Diversidade Biológica: <https://www.cbd.int/>

recurso genético e conhecimento tradicional associado. Os países signatários deverão também designar um ou mais pontos de controle em seus territórios para comprovação da origem lícita dos recursos. (SANTILLI, 2014)

A adoção do Protocolo de Nagoia possibilitará maior segurança jurídica e transparência para os detentores e beneficiários dos recursos genéticos por meio do estabelecimento de condições mais previsíveis para o acesso a recursos genéticos e a repartição de benefícios. O Protocolo incentiva a conservação e o uso sustentável dos recursos genéticos e aumenta a contribuição da biodiversidade para o desenvolvimento e bem-estar das sociedades⁷.

2.3.1. Funcionamento do Protocolo de Nagoia⁸

De maneira geral, o Protocolo determina regras básicas para o acesso e repartição de benefícios oriundos da utilização dos recursos genéticos previstos na CDB e dos conhecimentos tradicionais associados a eles, a fim de impedir a chamada "biopirataria". De acordo com o Protocolo, cada país tem soberania sobre os recursos genéticos da sua biodiversidade, e o acesso a esses recursos só será possível mediante consentimento e obediência à legislação nacional sobre o assunto.

As medidas domésticas obrigatórias para garantir a repartição de benefícios são para garantir a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. A utilização inclui pesquisa e desenvolvimento na composição genética ou bioquímica dos recursos genéticos, bem como sua subsequente aplicação e comercialização. Os benefícios podem ser monetários ou não, como o recebimento de royalties e a repartição dos resultados de pesquisas.

As obrigações para garantir a observância do Protocolo no âmbito doméstico são, segundo a CDB, uma inovação. As partes signatárias deverão adotar medidas para garantir que os recursos genéticos utilizados em sua jurisdição tenham sido obtidos de acordo com consenso prévio e que os termos de acordo mútuo tenham sido estabelecidos, bem como cooperar em casos de alegada violação do requerimento de

⁷ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>

⁸ Informações obtidas no sítio eletrônico da Convenção da Diversidade Biológica: <https://www.cbd.int/>

outra parte signatária e no monitoramento da utilização dos recursos genéticos que deixarem o país.

2.4. TIRFAA X Protocolo de Nagoia

O TIRFAA atua especificamente na regulação do uso e da repartição de benefícios de recursos genéticos na área da agricultura e de alimentos, e o Protocolo de Nagoia relaciona-se a todos os recursos genéticos existentes no território de cada país.

O Brasil é signatário dos dois instrumentos. A diplomacia brasileira entende que o TIRFAA aplica-se às negociações sobre repartição de espécies agrícolas e alimentares, e o Protocolo de Nagoia é melhor aplicado para espécies utilizadas nas indústrias químicas, farmacêutica, de medicamentos e cosméticos. O fato de a negociação prevista no Protocolo de Nagoia ser por meio de contratos bilaterais dificulta o seu uso no caso da agricultura, tendo em vista a grande interdependência entre os países para a utilização desses recursos. Neste sentido, o TIRFAA ofereceria maior segurança jurídica, já que a repartição de benefícios é feita por meio do Sistema Multilateral. (BULHÕES, 2013)

O Protocolo de Nagoia reconhece a especificidade dos recursos genéticos para alimentação e agricultura, bem como sua importância para a segurança alimentar, e prevê a possibilidade de negociação de acordos específicos sobre o tema, como o TIRFAA. (BULHÕES, 2013)

3. Contexto histórico:

3.1. A evolução da política ambiental internacional no Brasil

O tratamento das questões ambientais pela política externa brasileira adquire mais importância a partir da década de 1970, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, ocasião em que o meio ambiente consolidou-se como tema relevante nas relações internacionais.

A Conferência de Estocolmo pode ser considerada como o marco inaugural do tratamento global consistente das questões ambientais (VARGAS, 2004:6), além de

ter criado a base institucional para o início das negociações sobre o meio ambiente e ter permitido a inclusão definitiva do tema ambiental na agenda multilateral (LAGO, 2006:48).

A Conferência de Estocolmo foi uma resposta às preocupações, sobretudo dos países desenvolvidos, com a preservação da natureza e com o aumento dos níveis de poluição, relacionados aos padrões de consumo capitalista. Nesse sentido, a posição inicial do Brasil foi de desconfiança com relação ao tratamento do tema ambiental nos debates internacionais. Os governos autoritários brasileiros da década de 1970 consideravam injusta a noção preservacionista advogada pelo Clube de Roma.

No contexto do desenvolvimentismo e da política de substituição de importações que vigorava à época, a posição brasileira durante a Conferência de Estocolmo priorizou a defesa da soberania nacional em relação ao uso dos recursos naturais e advogou que a proteção ambiental deveria vir após aumento significativo da renda *per capita* e a atribuição da responsabilidade exclusiva da proteção ambiental aos países desenvolvidos (VIOLA, 2003).

Desde o início, o debate ambiental foi marcado pela divisão Norte-Sul. Os países em desenvolvimento não estavam dispostos a comprometer o crescimento econômico, que já era tardio, em nome da preservação ambiental. Havia um sentimento de desconfiança de que a introdução do tema na agenda internacional seria uma tentativa de frear o desenvolvimento das nações do Sul.

Certos pontos da posição brasileira, como a não aceitação do tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada e associados ao desenvolvimento econômico, mostraram-se acertados, e inclusive prevalecem nas negociações até os dias atuais (LAGO, 2006:19). Ao denunciar a maior responsabilidade dos países desenvolvidos pela destruição ambiental, o Brasil também acabou por inaugurar o princípio das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas", que se tornou a base das negociações internacionais sobre meio ambiente. (GRAU NETO, 2007:29)

Após a redemocratização do Brasil, o país passou a participar ativamente nos principais regimes e foros internacionais sobre meio ambiente. Nesse sentido, o Brasil ofereceu-se para sediar a Conferência das Nações Unidas para o Meio

Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, que se realizou em 1992, no Rio de Janeiro. (XAVIER, 2010:6)

A CNUMAD apresentou-se ao Brasil como uma oportunidade de demonstrar as novas diretrizes de sua política externa, que passou a ser mais propositiva e cooperativa com os regimes internacionais. Assim como ocorreu em 1972, o Brasil assumiu posição de liderança e buscou articulação com os países do Sul em torno do conceito de desenvolvimento sustentável. (COSTA, 2012:2)

O próprio nome da Conferência, que associa o meio ambiente ao desenvolvimento, atendeu aos interesses brasileiros e dos países em desenvolvimento, e evitou tratar do tema ambiental por um aspecto puramente técnico-científico. Ao contrário, permitiu a associação da causa ambiental com questões econômicas e sociais. (AZAMBUJA, 1992:59)

Os pontos de destaque da atuação do Brasil na CNUMAD foram a inserção do desenvolvimento, bem como dos conceitos de proporcionalidade e de responsabilidades diferenciadas nas questões ambientais; a garantia do respeito à soberania; e a luta pela transferência de recursos financeiros e tecnologia em prol dos países em desenvolvimento. (CHAGAS, 2009:37)

O desenvolvimento econômico e social do Brasil nas últimas décadas, bem como a participação ativa nos foros internacionais no início do século XXI reafirmou a posição de liderança do país no tratamento da questão ambiental em nível global.

3.2. Histórico das negociações do Protocolo de Nagoia – Uma análise da participação brasileira

A repartição dos benefícios oriundos da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados à sua conservação e uso sustentável é um dos três objetivos basilares da Convenção da Diversidade Biológica e está presente nos artigos 8(j), 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da CDB. (NIJAR, 2012:4-5)

O artigo 15, especificamente, apresenta um quadro para implementação, pelos governos nacionais, do terceiro objetivo da CDB relativo ao acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios (ABS). (NIJAR, 2012: 4-5)

O artigo 8(j) da CDB, por sua vez, trata da repartição justa dos benefícios oriundos da utilização dos conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de comunidades locais relevantes para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica. (NIJAR, 2012: 4-5)

A adoção de um marco regulatório para a plena eficácia dos artigos 8(j) e 15 da CDB ficou em discussão por quase duas décadas no âmbito da Convenção, sendo o interesse maior pela sua aprovação dos países em desenvolvimento, detentores de grande parte da biodiversidade mundial. As negociações do Protocolo foram palco de embate entre os países do Norte e do Sul, uma vez que estes tinham por objetivo combater a biopirataria e receber os benefícios oriundos do uso dos recursos naturais e conhecimentos tradicionais, e aqueles tencionavam obter fácil acesso aos recursos genéticos e assegurar a proteção de inovações derivadas do uso desses recursos (AUBERTIN ET FILOCHE, 2011: 53).

O tratamento do tema iniciou-se durante a COP-4, realizada em Bratislava, em 1998, quando se decidiu pela criação de um Painel de Especialistas em Acesso e Repartição de Benefícios. O Painel reuniu-se duas vezes, em 1999 e 2001, e esclareceu os princípios e conceitos relativos a acesso e repartição de benefícios. (NIJAR, 2012: 4-5)

Em 2000, durante a COP-5, realizada em Nairobi, estabeleceu-se o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* Aberto Sobre Acesso e Repartição de Benefícios, com o objetivo de desenvolver orientações para auxiliar os países e partes interessadas na implementação do mecanismo ABS. (NIJAR, 2012: 4-5)

A primeira reunião do Grupo realizou-se em Bonn, em 2001, durante a qual se elaborou o documento "Diretrizes de Bonn sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios" ou "Diretrizes de Bonn". Essas Diretrizes, que foram adotadas formalmente durante a COP-6, em 2002, na Haia, fornecem procedimentos detalhados para subsidiar a implementação do artigo 15 da CDB pelos países membros nos âmbitos administrativos, político e legislativo. (NIJAR, 2012: 5)

Ressalta-se que, nesse ano, foi criado o Grupo de Países Megadiversos e Afins (Like-Minded Megadiverse Countries - LMMCs), um foro de concertação política que reúne dezessete países em desenvolvimento, que detêm mais de 70% da biodiversidade do planeta. Participam do Grupo África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Congo, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia e Venezuela. O objetivo é a articulação política em torno de posições comuns na negociação de temas referentes à biodiversidade, em especial, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Desde a sua criação, o Grupo passou a ter papel de destaque nas negociações do Protocolo de Nagoia⁹.

Durante as negociações das "Diretrizes de Bonn" na COP-6, houve resistência dos países desenvolvidos em aceitar alteração no texto que pudesse ser interpretado como desvantagem de seus interesses. Os países em desenvolvimento, no entanto, com relevante atuação do Brasil, conseguiram incluir elementos que garantissem a soberania dos Estados sobre os materiais genéticos. (NIJAR, 2012: 6-7) O reconhecimento explícito do direito soberano de cada país sobre seus recursos genéticos no texto representou um importante êxito dos negociadores brasileiros e um avanço na posição dos países em desenvolvimento¹⁰.

Na ocasião, o Brasil também atuou para garantir o consentimento prévio e informado das comunidades locais e indígenas nos estudos de impacto ambiental, desde que requerido pela legislação nacional. A delegação brasileira defendeu ainda a repartição de benefícios oriundos da utilização dos conhecimentos tradicionais¹¹.

Em reuniões posteriores, o Brasil criticou as "Diretrizes de Bonn", afirmando que o documento não havia sido eficaz na garantia da repartição de benefícios e reiterou a importância da conclusão de um regime internacional juridicamente vinculante que pudesse ser efetivo.

⁹ Informação obtida no sítio eletrônico

https://www.environment.gov.za/likeminded_megadiversecountries_lmmc

¹⁰ Informação obtida na Mensagem Oficial 193/2002 do Ministério das Relações Exteriores

¹¹ Informação obtida na Mensagem Oficial 193/2002 do Ministério das Relações Exteriores

A partir da COP-6, ficou clara a necessidade de elaboração de um regime internacional que pudesse evitar a apropriação indevida dos recursos genéticos. Até a COP-6, as reuniões haviam tido como foco encorajar os países a desenvolver mecanismos que pudessem assegurar a repartição de benefícios, sem, no entanto, as prever meios efetivos que garantissem uma ação dos países nos casos em que os recursos genéticos fossem retirados de sua jurisdição sem consentimento prévio informado ou por meio de acordos multilaterais. (NIJAR, 2012: 6-7)

Os países fornecedores, dessa forma, enfrentavam grandes dificuldades em rastrear e monitorar os recursos genéticos, após saírem de seu país, além de terem inúmeros obstáculos para garantir a aplicação de suas legislações em outras jurisdições. (NIJAR, 2012: 6-7)

Em 2002, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, após a COP-6, os governos, concordaram, conforme o parágrafo 44 do Plano de Implementação da Cúpula, com a negociação de um regime internacional para promover a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização dos recursos genéticos, importante vitória do Brasil e demais países megadiversos. (LAGO, 2009: 162-163). O mandato para negociação do regulamento internacional foi reafirmado pela Assembleia-Geral da ONU por meio da Resolução 57/260.

Na COP-7, realizada em Kuala Lumpur, em 2004, decidiu-se pelo mandato do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* Aberto para elaboração de um regime internacional sobre acesso e repartição de benefícios, de acordo com a decisão VII/19 da Conferência das Partes. Nesse evento, houve intenso debate entre os grupos de países em desenvolvimento, em especial do Grupo dos Países Megadiversos e Afins e do Grupo Africano, e países desenvolvidos, liderados pela União Europeia. (NIJAR, 2012: 6-7)

Em 2005, durante a III Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios, realizada em Bangcoc, o representante do Brasil indicou que não havia sido identificado um aumento expressivo na repartição de benefícios em anos anteriores, mas que o acesso aos recursos genéticos, ao contrário, havia crescido exponencialmente. Nesse sentido, defendeu que as discussões sobre o

regime internacional deveriam começar pela negociação da repartição de benefícios, uma vez que haveria o risco de os recursos diminuïrem consideravelmente. Assim, o acesso aos recursos deveria ser contido até que houvesse um acordo satisfatório sobre a repartição de benefícios¹².

O representante brasileiro também considerou importante a participação dos povos indígenas e comunidades locais nas reuniões da Convenção, em especial daqueles oriundos de países em desenvolvimento e pequenas ilhas, e que o regime deveria prever a participação deles¹³.

No início de 2006, durante a IV Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios em Granada, foi elaborada versão preliminar de um acordo ABS, que ficou conhecido como “Texto de Granada”¹⁴. (NIJAR, 2012: 8)

Apesar da resistência dos demais países, o grupo dos países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Malásia, insistiram na continuação do tratamento do tema e conseguiram estabelecer, durante a COP-8, em 2006, sediada em Curitiba, uma data limite para a conclusão do acordo, que seria durante a COP-10, em Nagoia. (NIJAR, 2012: 8-9)

Em outubro de 2007, durante V Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios em Montreal, apesar da persistência da divisão de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, a União Europeia finalmente considerou a necessidade de um regulamento juridicamente vinculante, desde que fosse benéfico para todas as partes. (NIJAR, 2012: 10-11)

Na ocasião, o Grupo dos Países Megadiversos e Afins, o Grupo Africano e o Grupo Latino-Americano e Caribe (GRULAC) atuaram de maneira coordenada: sinalizaram a importância do “Texto de Granada” (anexo à Decisão VIII/4) e concordaram que se tratava de documento importante que deveria servir de base para as negociações de

¹² Informação obtida na página 5 do documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/3/7.

¹³ Informação obtida na página 19 do documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/3/7.

¹⁴ Informação obtida no documento oficial da Reunião UNEP/CBD/COP/8/6 -

um acordo, com o que não concordaram os países desenvolvidos, em especial Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Japão¹⁵.

O Brasil reafirmou, na ocasião, a necessidade de inclusão de conhecimentos tradicionais no regulamento internacional, bem como a necessidade de que o acesso a esses conhecimentos fosse feito por meio de conhecimento prévio informado às comunidades locais e indígenas¹⁶. Deve-se destacar a participação de representantes de comunidades locais e indígenas brasileiras no evento e sua coordenação com os negociadores brasileiros¹⁷.

Durante o biênio 2008-2010, o Brasil passou a presidir o Grupo dos Países Megadiversos e Afins, o que lhe garantiu um papel protagonista na negociação do regulamento internacional de ABS¹⁸.

Durante a COP-9, realizada em Bonn, em 2008, diante das discordâncias sobre a obrigatoriedade das regras a serem instituídas pelo acordo ABS, o Brasil apoiou a elaboração de um regulamento único e obrigatório e esteve alinhado com as posições do Grupo dos Países Megadiversos e Afins. (NIJAR, 2012: 11-12)

A Decisão IX/12¹⁹, resultado da Reunião, determinou que o Grupo de Trabalho completasse a elaboração e negociação do tratado internacional de acesso e repartição de benefícios em concordância com as Decisões VII/19D e VIII/4A a tempo de submetê-lo para consideração e adoção durante a COP-10. A Decisão reiterava a necessidade de o instrumento fornecer meios de implementação efetiva das provisões dos Artigos 15 e 8(j) da CDB, uma vitória dos interesses dos países em desenvolvimento e do Brasil.

Em abril de 2009, durante a VI Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios em Paris, foram abordados os objetivos, escopo, observância e a repartição justa e equitativa dos benefícios que estariam presentes do futuro regime internacional. (NIJAR, 2012: 13)

¹⁵ Informação obtida no documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/5/8

¹⁶ Informação obtida no documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/5/8

¹⁷ Informação obtida no Despacho Telegráfico 169/2010 do Ministério das Relações Exteriores

¹⁸ Informação obtida no Despacho Telegráfico 169/2010 do Ministério das Relações Exteriores

¹⁹ Informação obtida no documento oficial da Reunião COP 9 Decision IX/12

Em novembro de 2009, realizou-se em Montreal a VIII Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc*, em que foram abordados os tópicos relativos ao conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos, o reforço das capacidades, observância, acesso e repartição justa e equitativa dos benefícios. Durante a reunião os países desenvolvidos finalmente concordaram com a inclusão de artigos obrigatórios no Protocolo²⁰.

Antes da IX Reunião do Grupo *Ad Hoc*, o Brasil inclusive realizou gestões para sensibilizar os países desenvolvidos para finalizarem o instrumento e levá-lo para consideração e submissão na COP-10²¹.

Em março de 2010, realizou-se em Cali, a IX Reunião do Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, durante a qual foi apresentada uma versão preliminar (*draft*) do Protocolo, que foi aceita pelos países como base das negociações. O Brasil representou os países megadiversos e definiu que os pontos centrais a serem discutidos seriam a questão dos derivados²², o tratamento adequado dos conhecimentos tradicionais, o reconhecimento do conceito de país de origem, a indicação da relação do acordo com outros tratados e provisões para países não-signatários, e os mecanismos mais específicos para monitorar o cumprimento do regulamento²³. (NIJAR, 2012: 15-16)

A inclusão dos derivados foi um dos temas que gerou mais debate no processo de negociação, uma vez que era interesse dos países em desenvolvimento a sua inclusão no regulamento, o que não agradava os países desenvolvidos, em especial a União Europeia. A razão é que a indústria, em especial a farmacêutica, utiliza os derivados, também chamados compostos bioquímicos, para criar novos produtos farmacêuticos e cosméticos. (NIJAR, 2011: 21)

²⁰ Informação obtida na página 7 do documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/8/8

²¹ Informação obtida na Circular Telegráfica 75755/2010 do Ministério das Relações Exteriores

²² Os derivados são compostos bioquímicos de recursos genéticos e que são utilizados para o desenvolvimento de novos medicamentos, bem como em produtos farmacêuticos ou cosméticos. Esses compostos são o resultado do metabolismo dos materiais genéticos. Uma vez extraídos, pode-se sintetizar sua estrutura química. Esses extratos ou materiais isolados são os produtos realmente comercializáveis de recursos genéticos e incluem todos os tipos de metabólitos secundários, como gomas, resinas ou látex. (NIJAR, 2011, p. 21)

²³ Informação obtida nas páginas 7 e 8 do documento oficial da Reunião UNEP/CBD/WG-ABS/9/3

Durante a COP-10, realizada em Nagoia, em outubro de 2010, adotou-se o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios por meio da Decisão X/1. A adoção do instrumento confirmou o protagonismo de potências emergentes, como Brasil, Índia e Indonésia. (AUBERTIN ET FILOCHE, 2011: 53)

4. Entraves para a ratificação interna do Protocolo de Nagoia e as implicações para a política externa do Brasil

O Governo brasileiro assinou o Protocolo de Nagoia no dia 02 de fevereiro de 2011, na sede da ONU, em Nova York, tendo sido um dos primeiros países a fazê-lo. A Presidente da República Dilma Rousseff enviou o texto ao Congresso no dia 12 de junho de 2012 para ratificação, ainda pendente.

A análise do histórico da participação brasileira nas negociações do Protocolo permite comprovar o interesse dos negociadores brasileiros na aprovação do documento. Desde o início das discussões sobre a possível adoção do acordo em 2002, o Brasil assumiu posição de destaque das negociações, tendo liderado, em muitas ocasiões, o grupo dos países em desenvolvimento e o Grupo dos Países Megadiversos na defesa da assinatura de um instrumento vinculante que pudesse garantir a repartição equitativa dos benefícios oriundos dos recursos genéticos.

A atual Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira participou das negociações do Protocolo de Nagoia na COP-10 e afirmou que elas qualificaram o Brasil como um líder nas discussões sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios. Ressaltou ainda a participação ativa da delegação brasileira durante a COP-10, a qual conduziu os principais debates da Conferência. A Ministra, inclusive, empenhou-se pessoalmente para que houvesse a ratificação do acordo antes de sua entrada em vigor no plano internacional, que ocorreu no dia 12 de outubro de 2014, 90 dias após a 50ª adesão²⁴.

Apesar do interesse do Ministério do Meio Ambiente, dos negociadores brasileiros, bem como dos representantes de comunidades locais, indígenas e de organizações

²⁴ Informação obtida no sítio eletrônico <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/02/brasil-deve-ratificar-protocolo-de-nagoia-ate-o-proximo-ano-diz-ministra>

não-governamentais, que tiveram participação ativa no processo de negociação internacional, o Congresso não ratificou o documento até o momento.

Verifica-se que o maior entrave para a ratificação do Protocolo de Nagoia é a resistência da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), coalizão de deputados federais favoráveis aos interesses do agronegócio no Congresso Nacional. A FPA tem demonstrado preocupação com a garantia do acesso facilitado aos recursos genéticos de modo a viabilizar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para a produção de alimentos e produtos agrícolas. A preocupação maior do grupo parlamentar é com o fato de o Brasil ser um grande utilizador de recursos genéticos oriundos de terceiros países na agricultura e na pecuária, como a soja, o milho, e os bovinos²⁵.

Para a FPA, o fato de o Protocolo de Nagoia prever que a proteção aos recursos genéticos ocorrerá com base em legislações nacionais causa preocupação, pois, no entendimento do grupo, a legislação brasileira sobre o assunto necessita de revisão urgente²⁶.

A primeira tentativa de regular o acesso aos recursos genéticos no Brasil foi em 1995, por iniciativa da então Senadora Marina Silva, que elaborou projeto de lei enviado ao Congresso. Em 1998, foi aprovado um substitutivo a esse projeto, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Adicionalmente, o Poder Executivo encaminhou outro projeto de lei sobre o assunto, resultado de discussões de grupo interministerial, e uma proposta de emenda à Constituição. A Câmara dos Deputados constituiu comissão para avaliar os quatro documentos. (BENSUNSAN, 2003: 9-10)

Segundo Bensunsan (2003), essas iniciativas foram prejudicadas pela edição de uma Medida Provisória em 2001, MP 2.186-16/2001, editada em reação aos questionamentos surgidos durante tentativa de estabelecer acordo de exploração dos recursos genéticos da Amazônia com a empresa "Novartis", do ramo farmacêutico. A MP, no entanto, é confusa e, na prática, inviabilizou a pesquisa científica no país.

²⁵ Informação obtida no Ofício n. 006/2013/FPA, de 19 de março de 2013.

²⁶ Informação obtida no Ofício n. 006/2013/FPA, de 19 de março de 2013.

Em 2014, o Governo encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei 7.735, para ser avaliado em caráter de urgência. O Projeto atualiza as regras sobre patrimônio genético da biodiversidade no Brasil. O Projeto ainda está em análise pelo Congresso Nacional.

Além da alegada fragilidade do marco regulatório sobre o patrimônio genético, a FPA mostra-se favorável a uma ampliação do "Sistema Multilateral" do TIRFAA, que permita incluir importantes recursos genéticos para a agricultura e pecuária do país, antes de aprovar o Protocolo de Nagoia²⁷.

Diante do exposto, percebe-se a separação de interesse nos níveis doméstico e internacional, conforme a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam. O Brasil conseguiu o apoio necessário no plano internacional, sobretudo dos países em desenvolvimento e do Grupo dos Países Megadiversos, que permitiram a flexibilização dos países desenvolvidos e a assinatura do Protocolo de Nagoia

No entanto, no plano doméstico, a ratificação tem-se mostrado mais desafiadora. Considerando-se as principais determinantes dos “win sets” definidas por Putnam, verifica-se a existência de interesses heterogêneos no plano doméstico, que tornam a ratificação mais difícil, além de procedimentos complicados e demorados para internalização de acordos internacionais, que requerem a participação do Poder Legislativo, onde estão concentradas as maiores forças contrárias à ratificação do Protocolo.

A não ratificação do Protocolo pelo Congresso brasileiro traz o risco do que Putnam chama de defecção involuntária, que seria a incapacidade de um ator concluir um acordo devido ao fracasso de uma ratificação.

Para Santilli (2014), a preocupação dos parlamentares não tem fundamento válido, uma vez que as condições para acesso aos recursos genéticos utilizados na agricultura e na pecuária serão determinadas pela legislação nacional dos países de origem e não pelo Protocolo de Nagoia.

²⁷ Informação obtida no Ofício n. 006/2013/FPA, de 19 de março de 2013.

Ao ratificar o acordo, o Brasil apenas se comprometeria a respeitar a legislação local dos países, que, independente da ratificação ou não do Protocolo pelo Brasil, poderão restringir o acesso a seus recursos fitogenéticos. Não há também efeito retroativo do Protocolo, portanto os recursos oriundos de outros países que já estão em uso no país não serão afetados pelo acordo de Nagoia. (SANTILLI, 2014)

A análise da participação brasileira no processo de negociação do Protocolo de Nagoia permite identificar que houve maior participação e interesse de grupos ligados à proteção ao meio ambiente e às comunidades locais e indígenas, e menos dos grupos ligados ao agronegócio, que possuem uma bancada atuante no Congresso Nacional. Durante entrevista em outubro de 2014, o deputado Luiz Carlos Heinze, então representante da FPA, afirmou que o "Protocolo não deu vazão a agropecuária do país".

Da mesma forma, durante a audiência do ex-Ministro das Relações Exteriores Luiz Alberto Figueiredo Machado no Senado Federal, no dia 06 de fevereiro de 2014, a Senadora Ana Amélia afirmou não haver coincidência de pontos de vista em relação ao Protocolo de Nagoia entre os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros. A afirmação da parlamentar demonstra a falta de articulação entre as esferas de Poder durante a negociação do Protocolo, que se revela com a dificuldade de ratificação do acordo no presente. Avalia-se, portanto, que não houve uma articulação de interesses domésticos durante as negociações no nível internacional, o que culminou com o impasse na ratificação do instrumento.

A demora na ratificação do Protocolo de Nagoia teve como consequência a participação do Brasil como mero observador durante a Primeira Reunião das Partes, realizada entre os dias 13 e 17 de outubro de 2014, em Seul. O Brasil, portanto, teve um papel secundário nas decisões estratégicas relativas ao regime internacional de acesso e repartição dos benefícios oriundos da utilização dos recursos genéticos.

Para Santilli (2014), a não ratificação do acordo revela uma grande incoerência do Brasil em seus posicionamentos internacionais e significa uma perda de oportunidades importantes em obter benefícios do uso de recursos biológicos e genéticos. Além disso, a não ratificação do Protocolo poderá ter um custo de

liderança do Brasil no âmbito da Convenção da Biodiversidade e nas futuras negociações no âmbito do regime internacional inaugurado após a entrada em vigor do Protocolo de Nagoia.

Conclusão

O Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Decorrentes de sua Utilização é um importante instrumento de regulação para países detentores de biodiversidade. A assinatura de um acordo vinculante abriu caminho para se adotar meios efetivos de controle dos recursos genéticos, evitando que sejam retirados da jurisdição dos países sem consentimento prévio informado.

Os principais beneficiários são, em sua maioria, os países em desenvolvimento, que possuem o maior percentual de biodiversidade do planeta, como é o caso do Brasil, que concentra, segundo estimativas não oficiais, cerca de 20% de toda a biodiversidade mundial.

Tendo em vista a importância do tema para o país, o Brasil participou ativamente das negociações do Protocolo, ocorridas no âmbito da CDB. O país foi um dos principais defensores da adoção de um instrumento juridicamente vinculante que fosse capaz de garantir o acesso aos recursos genéticos e a repartição equitativa dos seus benefícios. Durante a COP-10, em Nagoia, a delegação brasileira teve atuação de destaque, contribuindo com a redação do texto final e negociando com as Partes para a assinatura do Protocolo.

Domesticamente, no entanto, a ratificação do acordo não teve o mesmo desempenho. Encaminhado ao Congresso Nacional em 2012, o texto do Protocolo ainda não foi ratificado pelos parlamentares. O principal entrave para a internalização do instrumento é a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), grupo de congressistas que defendem o interesse do agronegócio e possuem forte influência no Congresso.

A divergência de interesses entre os atores nacionais no nível internacional e doméstico pode ser analisada por meio da teoria dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam, utilizada como base teórica do artigo.

A análise da participação brasileira no processo de negociação do Protocolo de Nagoia permite identificar que houve maior participação de grupos ligados à proteção do meio ambiente e às comunidades locais e indígenas, e menos dos grupos ligados ao agronegócio. Esse fato se evidencia no desconhecimento dos parlamentares dos objetivos do Protocolo, uma vez que as condições para acesso aos recursos genéticos utilizados na agricultura e na pecuária serão determinadas pela legislação nacional dos países de origem e não pelo Protocolo de Nagoia. Além disso, o próprio Protocolo prevê a possibilidade de acordos específicos para uso de recursos genéticos na agricultura e pecuária, a exemplo do TIRFAA.

A demora na ratificação do acordo revela incoerência do Brasil em seus posicionamentos internacionais e significa uma perda de oportunidades importantes em obter benefícios do uso de recursos biológicos e genéticos. Além disso, a não ratificação do Protocolo poderá ter um custo de liderança do Brasil no âmbito da Convenção da Biodiversidade e nas futuras negociações do regime internacional de acesso a recursos genéticos inaugurado após a entrada em vigor do Protocolo de Nagoia.

Referências bibliográficas

AZAMBUJA, M. C. O Brasil e a Conferência do Rio. *Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 58-64, jun. 1992.

BENSUNSAN, Nurit. "Breve histórico da regulamentação do acesso aos recursos genético no Brasil". In: Lima, André Quem cala consente? : subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais / organizadores André Lima, Nurit Bensusan. -- São Paulo : Instituto Socioambiental, 2003. -- (Série Documentos do ISA ; 8)

BEZERRA, Joana Carlos. "O papel do meio ambiente na política externa brasileira". *Ideias - UNICAMP*, v. 4, n.1 (6), (2013): 151-173.

BULHÕES, Beatriz. "Brasil Em Defesa De Seu Patrimônio Genético." *Jornal Da Ciência*, April 8, 2013, Notícias sec. Accessed July 10, 2015.
<http://www.cliptvnews.com.br/mma/pdf/amplia_pdf.php?id_noticia=5321 >
Acessado em 20/08/2015.

CHAGAS, Fabrício B. Henricco A política externa brasileira e a construção de uma ordem ambiental internacional: de Estocolmo ao Rio / Fabrício Henricco Chagas Bastos. – Franca: UNESP, 2009.

COSTA, Juliana. "Rio+20 e a Evolução Da Política Ambiental Do Brasil." *O Barômetro*. January 18, 2012. <<https://obarometro.wordpress.com/2012/01/18/rio20-e-a-evolucao-da-politica-ambiental-do-brasil/> > Acessado em 16 de maio de 2015.

GRAU NETO, W. "O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo" – *MDL*. São Paulo: Fiúza, 2007.

GREIBER, T. ET ALLI. "An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing". IUCN, 2012, Gland, Switzerland, xviii, 372 pp.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Stockholm, Rio, Johannesburg : Brazil and the Three United Nations Conferences on the Environment / André Aranha Corrêa do Lago. Brasília : Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MORGERA, Elisa, BUCK, Matthias. "The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing in Perspective Implications for International Law and Implementation Challenges". Leiden: BRILL, 2012.

NASCIMENTO, Paulo. "Artigo Para Obtenção De Título De Especialista Em Relações Internacionais." In *O Meio Ambiente E Os Fundamentos Orientadores Da Política Externa Ambiental Brasileira*. Brasília: Universidade De Brasília. Instituto De Relações Internacionais., 2011.

NIJAR, Gurdial, GAN, Pei. The Nagoya ABS Protocol: A Record of the Negotiations. Kuala Lumpur: CEBLAW - Centre of Excellence for Biodiversity Law - University Malaya, 2012. 463.

NIJAR, Gurdial. "The Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources: an analysis. *CEBLAW Brief*, 2011, 52.

OBERTHUR, Sebastian, ROSENDAL, G. Kristin. Global Governance of Genetic Resources: Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol. 1st ed. Vol. 1. New York: Routledge, 2014. 268.

OLIVEIRA, Priscila. "A Importância do Papel do Estado no Controle do Acesso aos Recursos Genéticos: O Caminho Traçado Pelo "Protocolo De Nagoia Sobre Acesso a Recursos Genéticos E à Repartição Justa E Equitativa Dos Benefícios Derivados De Sua Utilização à Convenção Sobre Div." *Revista Direito Ambiental E Sociedade*, December 1, 2011, 31-64.

PEDRO, Antonio. "Brasil: mero expectador do Protocolo de Nagoia" <<http://www.ambientelegal.com.br/brasil-mero-expectador-do-protocolo-de-nagoia/>>. Acessado em 20/05/2015.

MMA. Protocolo de Nagoia sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica. / Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e Ministério do Meio Ambiente. Brasília: DPG/SBF/MMA, 2014. 42 p.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos De Dois Níveis." *Rev. Sociol. Polit. Revista De Sociologia E Política* 18, no. 36 (2010): 147-74.

REIFSCHNEIDER, José, NASS, Luciano, HENZ, Gilmar. "Uma Pitada De Biodiversidade Na Mesa Dos Brasileiros." Embrapa, 2015.

SANTILLI, Juliana. "Ruralistas Bloqueiam Ratificação E Brasil Passa a Ter Papel Secundário No Protocolo De Nagoya." <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ruralistas-bloqueiam-ratificacao-e-brasil-passa-a-ter-papel-secundario-no-protocolo-de-nagoya>>. Acessado em 10/08/2014.

VARGAS, Everton. "O Meio Ambiente Como Tema De Política Externa." *Revista De Economia E Relações Internacionais / Faculdade De Economia Da Fundação Armando Alvares Penteado* 2, no. 4 (2004): 1-9. <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_04/vargas.htm> Acessado em 5/08/2014.

VIOLA, Eduardo. "A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998 *." Lecture, "XXI International Congress of the Latin American Studies Association", Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon, Chicago, USA, September 26, 1998.

Documentos da Convenção da Diversidade Biológica (disponíveis no sítio eletrônico <http://www.cbd.int/>):

UNEP/CBD/COP/10/27; UNEP/CBD/COP/8/31; UNEP/CBD/NP/COPMOP; UNEP/CBD/COP/7/6; UNEP/CBD/WG-ABS/3/7; UNEP/CBD/COP/8/6; UNEP/CBD/WG-ABS/5/8; UNEP/CBD/COP/9/6 e; UNEP/CBD/COP/IX/12.

Sítios eletrônicos visitados:

<<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>>.

Acessado em 29/07/2014

<<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/02/brasil-deve-ratificar-protocolo-de-nagoia-ate-o-proximo-ano-diz-ministra>> Acessado em 26/06/2014.

<<http://www.planttreaty.org>> Acessado em 21/06/2014

<<http://www.cbd.int> > Acessado entre 20/06/2014 a 20/07/2015

< https://www.environment.gov.za/likeminded_megadiversecountries_lmmc >
Acessado em 10/08/2014.

Documentos do MRE:

Circular Telegráfica 75755/2010

Despacho Telegráfico 169/2010

Mensagem Oficial 193/200

Outros documentos:

Ofício n. 006/2013/FPA, de 19 de março de 2013